
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 323(470+571)
ББК66.3(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2021-2-4-19

***Р.А. Merkulov**, Doctor of Sciences (History), Professor, Head of the Political Science and Public Policy Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

NEW FEDERAL LAW AS THE COMPLETION OF THE YOUTH POLICY CONSTITUTIONALIZATION PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The final stage of the process of constitutionalization of youth policy in modern Russia is analyzed. Based on the results of the analysis, the author expresses a scientifically reasoned point of view on the key provisions of the new law, concluding that the constitutionalization of youth policy has been completed and that it is important to adopt the new law in terms of creating regulatory and legal conditions for the effective implementation of youth policy in Russia.

Key words and word-combinations: public administration, youth, youth policy, constitutionalization, law-making.

***П.А. Меркулов**, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и государственной политики Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: uchenyi.sovet@yandex.ru)*

НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН КАК ЗАВЕРШЕНИЕ ПРОЦЕССА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Анализируется завершающий этап процесса конституционализации молодежной политики в современной России. По результатам проведенного анализа автор высказывает научно аргументированную точку зрения по ключевым положениям нового Закона, делая вывод о завершении конституционализации молодежной политики и важности создания базовых нормативно-правовых условий для эффективной реализации молодежной политики в России.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, молодежь, молодежная политика, конституционализация, законотворчество.

Занимаясь многие годы научно-теоретическими и практико-управленческими аспектами молодежной политики, мы неоднократно отмечали, что перспективы

будущего развития Российской Федерации в ближайшие годы в значительной мере связаны с той частью общества, которая представляет собой совокупность новых социальных генераций и которую принято обозначать понятием «молодежь». Что касается политических, экономических, социальных, духовных перемен в России, то мы разделяем точку зрения тех коллег, которые полагают, что и темпы осуществления названных перемен, и степень их содержательной глубины будут во многом определяться эффективностью (а, значит, и качеством) политики государства в отношении молодежи [1].

Ранее, уже обращаясь к проблеме институционально-конституционального развития молодежной политики в России, мы придерживались постулата, что эффективная реализация политики в отношении новых генераций требует наличия полноценных государственно-управленческих механизмов, в основе которых должен лежать полноценный нормативно-правовой фундамент с разветвленной системой иерархически выстроенных нормативных документов. К счастью, такой подход к проблеме продолжает сохранять актуальность, и мы не одиноки в данной точке зрения [2, с. 13–17].

Прежде мы анализировали как ретроспективно-исторические, так и современные контексты той роли, которую в институционально-конституциональном развитии государственного регулирования в молодежной сфере должны сыграть поправки, внесенные в 2020 г. по итогам всенародного голосования в первую часть 72-й статьи (пункт «е»)) Конституции РФ, а также соответствующий новый закон [3, с. 66–86; 4, с. 12–31]. Сегодня мы уже можем констатировать, что не только внесены поправки в Конституцию РФ, но и приняты новые федеральные законы: «О молодежной политике в Российской Федерации» [5] и «О внесении изменений в статьи 4 и 13 Федерального закона “О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений”» [6].

Об очевидных результатах принятия названных законов, безусловно, судить рано, но можно, вероятно, поразмышлять о некоторых содержательных моментах, наметившихся в новых векторах молодежной политики современной России. Тем более такие размышления будут уместны на фоне обрушившейся на новые законы критики, которая была оформлена в виде открытого письма группы ученых (по большей части социологов) Президенту РФ В.В. Путину [7]. В данном письме эксперты, претендующие на обладание «необходимыми знаниями в области социологии молодежи, основ соответствующего законодательства и практики его применения», выдвинули ряд претензий к названным законам еще на этапе их обсуждения в виде законопроектов. Основная критика касалась проекта Закона «О молодежной политике в Российской Федерации», поэтому предметом рассмотрения в данной статье мы избрали именно его. Отметим, что, поскольку письмо ученых Президенту РФ было открытым,

то, вполне естественно, многие СМИ подхватили проблематику, при этом «подлив масла в огонь».

Эксперты обратили внимание главы государства на возникшие, по их мнению, в ходе подготовки Закона острые противоречия. Кроме того, ученые указали В.В. Путину на то, что под видом усиления гражданского участия некие деструктивные силы пытаются законодательно разрушить целостный механизм государственной молодежной политики, снизить ответственность госорганов при работе с молодежью, коммерциализировать всю сферу жизнедеятельности молодого поколения россиян, минимизировать роль молодежных и детских организаций. Наконец, аналитики обвинили новый закон в декларативности, бессистемности, а его разработчиков — в пренебрежении мнением научного сообщества и широкой общественности.

Содержащаяся в письме критика в адрес Закона «О молодежной политике в Российской Федерации» (принятого на момент опубликования открытого письма в первом чтении) была подкреплена научно-экспертным заключением, общий смысл которого сводился к социальной, юридической и финансовой несостоятельности нового документа.

Мы далеки от того, чтобы вступать в полемику с авторами открытого письма или, наоборот, безоговорочно принимать их сторону, но тем не менее считаем уместным высказать некоторые соображения на этот счет.

Предметом научного осмысления в рамках данной статьи является завершающий этап процесса конституционализации молодежной политики в современной России, исследовательской целью стал анализ ключевых положений нового Федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации». Исходя из поставленной цели, была определена методологическая база, которую предопределили специфические особенности молодежной политики на современном этапе ее проработки и реализации в России. В связи с этим использовался ряд логико-эвристических, философско-аксиологических, социально-гуманитарных и специально-научных методов. Основу эмпирической базы данной статьи составили Конституция РФ, Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации», а также ряд других федеральных законов. Областью исследования в рамках данной статьи является политико-правовой процесс конституционализации механизмов государственного регулирования в сфере развития новых социальных генераций.

Следует отметить, что новый Закон был разработан и принят с целью развития положений Конституции РФ в ее обновленной редакции, поддержанной на общероссийском голосовании в июле 2020 г. Напомним, что одной из конституционных поправок (ст. 72) стала норма, уточняющая предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов в части общих вопросов молодежной политики [8]. В связи с этим вполне очевидно, что проект ныне уже принятого Закона был подготовлен исходя из

редакции, определенной Конституцией РФ. Перед принятием в первом чтении данная редакция прошла правовую экспертизу Правового управления Государственной Думы на предмет конституционного соответствия положений концепции законопроекта, а также соответствия положениям федерального законодательства Российской Федерации. Кроме того, положения нового Закона (еще на стадии проекта) получили положительный отзыв Правительства РФ. Наконец, законопроект как перед внесением в Государственную Думу, так и после принятия в первом чтении проходил широкое обсуждение на различных уровнях: Совета Федерации, Государственной Думы, Общественной палаты, региональных и партийных площадках. Следовательно, Закон (на этапе его обсуждения) прошел достаточно глубокую правовую и общественную экспертизу, поэтому вряд ли можно принять претензии, что не было его широкого обсуждения.

По поводу прочих критических замечаний представляется, что научный анализ принятого Закона «О молодежной политике в Российской Федерации» (равно как и Закона «О внесении изменений в статьи 4 и 13 Федерального закона “О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений”») должен начинаться с методологических азов категориального уровня, с осмысления базовых понятий.

Многие авторитетные ученые, изучающие молодежную политику, неоднократно предлагали свои дефиниции понятий молодежи [9; 10, с. 156–158; 11, с. 26–28], молодежной политики [12; 13] и т.д. К этому вопросу в своих трудах обращались многие как отечественные исследователи (П.А. Сорокин, В.Т. Лисовский, И.М. Ильинский, В.В. Нехаев, И.П. Савченко, А.А. Шашенков, А.А. Кострова, В.А. Луков и др.), так и зарубежные (М. Бэнкс, М. Бэтон, Д. Катлер, Л. Крисхолм, Р. Макдональд, П. Уиллис, П. Лаурицен, Г. Холл, Г. Уиллимсон и др.). Мнения и трактовки высказывались самые разные. Впрочем, они не являются предметом данной статьи, поэтому коснемся (и то отчасти) лишь категорий «молодежь» и «молодежная политика». Многочисленные нюансы в толковании этих понятий, на наш взгляд, требуют серьезных методологических обобщений и классификаций.

В этом плане мы во многом согласны с рекомендациями признанного специалиста в сфере теории и практики молодежной политики В.А. Лукова, предлагающего классифицировать базовые подходы к пониманию ключевых терминов (прежде всего государственной молодежной политики) в соответствии с критериальными оценками государства как субъекта регулирования в рассматриваемой сфере [14, с. 421].

Впрочем, наука все же дает необходимый теоретико-методологический инструментарий, который, собственно, и призваны использовать разработчики соответствующих законодательных оснований применительно к любой отраслевой государственной политике (не только молодежной). Поэтому-то управленческое регулирование в отношении новых генераций

не стало исключением, и Федеральный закон расставил все необходимые точки над *i*, предложив нормативно-правовое толкование базовым понятиям: молодежь; молодая семья; молодежное общественное объединение; молодежная политика; специалист по работе с молодежью; молодой специалист; субъекты, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики; инфраструктура молодежной политики; самореализация молодежи.

Вероятно, можно было бы предложить еще ряд терминов (например, «молодой ученый»), но, в конце концов, любой закон предполагает дальнейшее нормативно-правовое развитие на своей основе поэтому, полагаем, что отсутствие тех или иных категорий в тексте нового Закона обязательно в перспективе будет восполнено связанными с ним нормативно-правовыми документами. В любом случае, важно то, что, благодаря принятию нового Закона, впервые законодательно зафиксирован ряд базовых для молодежной политики понятий.

Так, к примеру, молодежная политика трактуется как «комплекс мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового, научного и иного характера, реализуемых на основе межведомственного взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при участии институтов гражданского общества, юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм и граждан Российской Федерации, в том числе индивидуальных предпринимателей, и направленных на создание условий для развития молодежи, ее самореализации в различных сферах жизнедеятельности, на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодых граждан в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности Российской Федерации» (курсив наш. — П.М.) [5, ст. 2]

Необходимо подробнее остановиться на данном моменте, так как претензии к Закону со стороны научного сообщества были и в этой его части. Эксперты даже настаивали на том, что обсуждавшийся Закон лишает государство статуса основного субъекта формирования и реализации молодежной политики, выводя последнюю из системы общей политики государства путем исключения понятия *государственной молодежной политики* (заменяя его на понятие «*молодежная политика*»). Между тем в соответствии с теорией государственного управления понятие «молодежная политика» не только не лишает государство субъектной роли в процессе регулирования отношений в рассматриваемой сфере, но и расширяет круг субъектов управления, узаконивая участие различных институций гражданского общества на всех этапах политического цикла [15, с. 57–104].

На наш взгляд, как аксиома очевидно, что понятие «молодежная политика» существенно шире, нежели категория «государственная молодежная

политика» в части возможностей определения круга субъектов управляющего воздействия. К тому же, как упоминалось ранее, Закон разработан в развитие Конституции РФ, где закреплено такое положение, как «общие вопросы молодежной политики», поэтому и Закон оперирует понятием молодежной политики, а не государственной молодежной политики.

Таким образом, Закон не только не лишает государство статуса основного субъекта формирования и реализации молодежной политики, не только не выводит последнюю из общей системы государственной политики (исключая понятие государственной молодежной политики), но, напротив, подчеркивает роль государства в качестве основного субъекта молодежной политики в лице органов государственной власти различных уровней. Обо всем этом со всей очевидностью свидетельствует и приведенное зафиксированное в Законе определение молодежной политики.

Конечно, нельзя обвинить новый Закон и в том, что он вступает в противоречие с действующим законодательством Российской Федерации, поскольку еще на стадии внесения законопроекта в Государственную Думу была проведена правовая экспертиза концепции проекта, которая не выявила таких несоответствий.

Еще одним дискуссионным моментом проекта нового Закона, вызвавшим недоумение со стороны экспертов, была попытка установить юридическую открытость верхней границы возраста молодежи. По мнению специалистов, такой подход мог привести к «размыванию» четкого понимания молодежи как определенной социально-демографической группы и привести к утрате самого смысла государственной молодежной политики. К чести законодателей отметим, что они услышали и отреагировали адекватным и конструктивным образом на высказанную обеспокоенность. В результате откорректированная редакция проекта Закона, принятая во втором чтении, установила четкую возрастную границу молодежи с 14 до 35 лет включительно [5, ст. 2] (напомним, что в прежнем законодательстве к молодежи относили граждан в возрасте до 30 лет).

Впрочем, в связи с этим возникают вопросы о том, насколько уместным является такое сдвигание возрастных границ и что дает обществу и государству новый подход законодателей? Сами законодатели аргументируют данное решение тем, что такое новшество соответствует реалиям времени (например, возросшей продолжительностью жизни и поднятием планки пенсионного возраста), что и послужило аргументом при принятии решения об изменении возраста российской молодежи [16].

Изложим свое понимание ситуации, смоделированной новым Законом. Современное мировое сообщество имеет практику корректировки возрастных границ разных категорий населения (в том числе молодежи). Представители новых социальных генераций стали позже завершать образование и, значит, позже начинать самостоятельную трудовую деятельность и создавать семью. Подобные процессы носят объективный характер и

присущи подавляющему большинству развитых стран. Именно поэтому решение российских законодателей о продлении молодости до 35-летнего возраста следует рассматривать в качестве юридического признания объективных реалий.

С другой стороны, изменение в Законе возрастных границ рассматриваемой социальной группы предполагает некоторые последствия, которые вряд ли можно оценивать или позитивно, или негативно. Безусловно, тот факт, что верхняя планка возраста относящихся к молодежи была повышена до 35 лет, создает нормативные основания по расширению государственной поддержки целого ряда категорий российских граждан. К таковым, например, можно отнести семьи, где один родитель не достиг 35-летнего возраста; молодых ученых, студентов и аспирантов; тех, кто мог бы получить льготы по ипотечным кредитам и т.п. Тем не менее нельзя исключать вероятность того, что из-за повышения планки молодежного возраста впоследствии не произойдет дальнейшее повышение и возраста пенсионного. В такой перспективе есть своя логика: поскольку сорокалетнего человека можно рассматривать как только что вышедшего из возраста молодежи, то почему бы ему не выйти на пенсию позже, лет в семьдесят. Но подобная логика может привести и к изменениям возрастных планок в отношении иных категорий граждан, например, лиц призывного возраста (для которых возрастная планка может подняться до 30 лет).

В связи с изменением границ возраста молодежи следует упомянуть еще об одной претензии, предъявляемой к новому Закону. Критики-эксперты полагают, что Закон предоставляет право устанавливать максимальный возраст свыше 35 лет широкому кругу субъектов правоотношений при определении мер государственной поддержки отдельных категорий молодых граждан, молодых семей и молодежных общественных объединений, что, в свою очередь, потенциально создает серьезные юридические проблемы в правоприменении.

Между тем ч. 3 ст. 6 рассматриваемого Закона предусмотрено изъятие из верхней возрастной границы молодежи: «...при установлении мер поддержки отдельным категориям молодых граждан, молодых семей, молодых специалистов, может устанавливаться иной максимальный возраст, чем предусмотрено пунктами 1–3, 6 и 7 статьи 2 настоящего Федерального закона, но не менее 35 лет включительно» [5, ст. 2]. Изъятие как раз позволяет осуществлять маневры в отраслевом и региональном законодательстве, а также на подзаконном уровне при принятии решений о предоставлении дополнительных льгот и гарантий молодым людям исходя из имеющихся средств федерального и региональных бюджетов.

Конечно, многие 30–35-летние граждане, благодаря принятию рассматриваемого Закона получили возможность использовать те же преимущества, которые были прежде у лиц до 30 лет: госпрограммы оказания по-

мощи молодой семье при покупке жилья; грантовая помощь для молодых специалистов и т.д. Все эти возможности, безусловно, имеют позитивную окраску. Но при этом мы вполне допускаем, что в повышении возрастной планки для социальной категории «молодежь» имеется и государственная пропагандистско-идеологическая составляющая. Ее имплицитное присутствие просматривается на фоне обсуждений о сокращении численности населения, старения нации и т.п. Таким образом, «омоложение» страны и увеличение численности молодежи на бумаге в статистических цифрах (за счет увеличения возрастных границ данной социальной группы) может тоже оказаться весьма кстати для государственной власти.

По оценкам экспертов, после изменения границ возраста молодежи до 35 лет данная социальная группа увеличилась в России на 12,7 млн человек, достигнув цифры в 41 млн [16], что неудивительно, так как детей «сытых» восьмидесятых (нынешних 35-летних) довольно много. Вполне естественно, такое увеличение численности представителей новых социальных поколений повлечет за собой увеличение государственных расходов, что, в свою очередь, актуализирует вопрос о соответствующих возможностях федерального бюджета. В конце концов, новый Закон может привести и к обратному эффекту — сокращению социальной поддержки и 35-летних, и 20-летних граждан.

Завершая рассуждения об изменившихся возрастных границах новых поколений, позволим себе предположить, что этот вопрос еще неоднократно будет затрагиваться на различных дискуссионных площадках как государственных, так и общественных.

Закон критикуют и за то, что он якобы закладывает предпосылки ликвидации самостоятельных органов по делам молодежи и перепрофилирования подведомственных им учреждений, а также за то, что в нем не прописан механизм управления в сфере государственной молодежной политики, «забыты» органы по делам молодежи и подведомственные им учреждения.

Между тем в Законе установлена единая система органов власти различных уровней, реализующих молодежную политику (ст. 8—10), не предусматривающая перепрофилирования органов по делам молодежи [5]. Кроме того, органы по делам молодежи — это не отдельные органы государственной власти, а включенные в единую систему органов власти. Законом же установлен единый понятийный аппарат, система органов власти, их полномочия, принципы, цели, направления реализации молодежной политики, формы участия субъектов такой политики и ее информационное обеспечение в лице действующей системы «Молодежь России», оператором которой выступает Росмолодежь.

Полемике вызывают и обусловленные Законом новые социальные обязательства государства, которые, по мнению критиков, не подкреплены бюджетными ассигнованиями, что может привести к эскалации социаль-

ных проблем молодежи и ее отдельных категорий. Предоставление дополнительных преимуществ молодежи, как полагают критики Закона, повлечет необходимость выделения дополнительных бюджетных средств как федерального, так и региональных бюджетов.

На наш взгляд, непосредственно сам текст Закона не содержит каких-либо социальных обязательств государства, реализация же его положений не приведет к дополнительным расходам федерального бюджета, что подтверждается официальным отзывом Правительства РФ от 20 октября 2020 г. № 9737П-П8 «На проект Федерального закона № 993419-7 «О молодежной политике в Российской Федерации» [17].

В отношении же региональных бюджетов заметим, что никто не вправе ограничивать субъекты РФ в вопросе расходования собственных бюджетных средств (если это не оговаривается в федеральном законодательстве). Регионы могут предусматривать дополнительные гарантии и льготы различным категориям граждан (в том числе молодежи) исходя из возможностей своих бюджетов.

Возвращаясь к другим дискуссионным моментам, связанным с принятием нового Закона, следует упомянуть, что его критики, помимо прочего, ставят под сомнение соответствие текста документа общеправовым критериям определенности, ясности и недвусмысленности. Более того, разработчикам Закона инкриминируют то, что его положения носят декларативный и бессистемный характер, не способствуя созданию эффективного механизма формирования и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.

Полагаем, что критики упускают из вида тот факт, что в правовой науке подобные законы именуется «рамочными», создающими правовой базис, являющийся правоустанавливающей основой для дальнейшего развития законодательства различных уровней. Вследствие этого при подготовке проекта Закона «О молодежной политике в Российской Федерации» просто немислимо было избежать серьезной предварительной системной работы, проводившейся различными структурами и должностными лицами на разных уровнях. Так, известно, что на стадии подготовки законопроекта был проведен анализ законодательства зарубежных стран, модельного законодательства, а также предыдущих попыток общенационального нормативного регулирования молодежной политики (речь идет о прежних законопроектах, которые не были приняты).

Кроме того, критикам нового Закона не стоит забывать и о том очевидном обстоятельстве, что практически все подобные документы еще на стадии законопроектов проходят юридические экспертизы Правового управления Государственной Думы, Совета Федерации, а также Государственно-правового управления Президента РФ. Отметим, что названные структуры не выявили приведенных замечаний в отношении Закона «О молодежной политике в Российской Федерации».

Любопытно, что в открытом обращении ученых-экспертов содержится и претензия о том, что новый Закон представляет собой научно необоснованный документ, предварительная концепция которого требовала, по их мнению, основательной проработки с обязательным использованием научных достижений, имеющихся в нашей стране и за рубежом, а к работе над текстом должны были быть привлечены ученые, обладающие необходимыми знаниями в области социологии молодежи и основ соответствующего законодательства, а также практики его применения.

Безусловно, данный подход не лишен здравого смысла, за исключением того, что представители научного сообщества к обсуждению концепции законопроекта все-таки приглашались, и при этом их круг не был ограничен только специалистами в области социологии молодежи.

С другой стороны, следует отдавать себе отчет в том, что законодательный процесс не идентичен процессу научному. Он основывается на положениях законодательства, четко ограничен юридико-техническими и временными рамками. Именно поэтому вопрос о научности / ненаучности нормативного документа, по нашему убеждению, представляется не совсем уместным, так как скорее лежит в плоскости теоретико-методологической, нежели управленческо-практической. И совсем некорректным представляется утверждение о том, что Закон вступает в противоречие с Конституцией РФ.

Разрешение дел о соответствии / несоответствии Конституции РФ того или иного нормативно-правового документа — исключительная прерогатива Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») [18].

Отметим, что в юридическом плане, кроме приведенной критики, раздавались замечания по целому спектру позиций, содержащихся в Законе. Например, его оппоненты не увидели в документе системного отражения элементов, образующих правовой статус молодежи. По их мнению, система реализации прав, свобод и законных интересов молодых граждан в Законе не просматривается.

Между тем, как следует из текста Закона, правовой статус новых поколений, то есть молодежи (молодых граждан), вполне определен и выражен в соответствующем определении (ст. 2) [5]. Что касается системы реализации прав, свобод и законных интересов молодых граждан, то они обладают теми же правами и свободами, как и любая другая социально-демографическая группа лиц, а дискриминация по любым признакам, в том числе по возрасту, недопустима исходя из положений ст. 19 Основного Закона Российской Федерации [8].

Кажутся удивительными и выпады в адрес Закона в части того, что он, по мнению экспертов-критиков, не закладывает основ для формирования и развития системы законодательства в сфере государственной молодеж-

ной политики. На наш взгляд, напротив, Закон имплицитно предусматривает различные направления реализации молодежной политики, которые могут быть реализованы в отраслевом и региональном законодательстве, а также в подзаконном регулировании.

Проанализировав, как трансформировался текст Закона (от проекта, рассматривавшегося в первом чтении, до его окончательной редакции), можно утверждать, что разработчики данного документа довольно конструктивно подошли к критике со стороны представителей экспертного сообщества. Об этом можно судить по тому, какие изменения вносились в законопроект на различных этапах его обсуждения и прохождения до момента принятия. Например, в рамках второго чтения из проекта были исключены ни к чему не обязывающие нормы об однократности государственной поддержки молодой семьи (в этом плане критика экспертов была вполне уместной, так как периодичность оказания государственной поддержки (ежемесячно / одновременно) указывается в нормах отраслевого законодательства, регламентирующих конкретные меры поддержки). В отношении же позиций о софинансировании расходных обязательств в сфере молодежной политики, носящих неопределенный или отсылочный характер, можно отметить, что нормы о софинансировании расходных обязательств применяются в ситуациях общего предмета ведения Российской Федерации и ее субъектов. В данном случае вопросы молодежной политики — это предмет совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) [8, ст. 72].

Во втором чтении из законопроекта были исключены излишние и необоснованные позиции о правовом положении молодых иностранных граждан и молодых лиц без гражданства, а также мерах их государственной поддержки. В данном случае критически настроенные эксперты были услышаны разработчиками, которые по многим критическим замечаниям готовы были вести открытый диалог с оппонентами.

Например, велась дискуссия по поводу того, что в проекте Закона выделяется отдельная статья (которая, по мнению критиков, не несла никаких новых прав и обязанностей) об участии молодых граждан, молодых семей, молодежных общественных объединений, юридических лиц независимо от организационно-правовых форм и индивидуальных предпринимателей в реализации молодежной политики. Разработчики выдвинули свои контраргументы, состоявшие в том, что необходимое нормативно-методологическое упоминание в соответствующей статье форм участия молодежи в реализации молодежной политики не предполагает (как следствие) закрепления каких-либо дополнительных прав и обязанностей, поэтому прописывать их в отдельной статье неправомерно.

Обсуждая те или иные статьи, критически настроенные эксперты подчеркивают, что в Законе выделяется специальная статья лишь об одном из двадцати одного направления государственной молодежной политики

[5, ст. 6], касающемся содействия международному и межрегиональному сотрудничеству в сфере молодежной политики. На наш взгляд, здесь присутствует определенное смешение понятий, а также просматривается недопонимание положений ст. 13 «Международное сотрудничество в сфере молодежной политики» [5]. То, о чем идет речь в названной статье, вряд ли может рассматриваться как отдельное раскрытие одного из упомянутых в ст. 6 направлений молодежной политики. Все-таки, «содействие международному и межрегиональному сотрудничеству в сфере молодежной политики» (п. 18 ст. 6) и «международное сотрудничество в сфере молодежной политики» (ст. 13) — это не одно и то же.

Ранее уже приводился пример того, что в некоторых случаях нападки на новый Закон выглядят, мягко говоря, несколько надуманными. Так, отдельные аналитики [19], например, почему-то упорно не видят в тексте Закона упоминания о молодежном самоуправлении, хотя оно имеется (и в законопроекте, и в Законе: п. 4 ст. 7) [5]. Закон предусматривает участие молодежи в реализации молодежной политики в рамках формирования органов молодежного самоуправления при органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и их учредительными документами.

Критики Закона заявляют также, что в нем не содержится четких норм, раскрывающих требования к инфраструктуре молодежной политики и устанавливающих полномочия включенных в нее государственных и муниципальных организаций, общественных объединений, юридических лиц и индивидуальных. Но в данном случае оппоненты закона могли бы и понять, что введение четких требований к инфраструктуре потенциально несет в себе опасность ограничения спектра субъектов молодежной политики и, более того, может привести к дополнительным бюджетным расходам на всех уровнях.

Не совсем обоснованным выглядит и тезис об отсутствии в Законе механизмов реализации закрепленных целей (ст. 4), принципов (ст. 5) и направлений (ст. 6) государственной молодежной политики [5].

Как уже отмечалось, Закон устанавливает правовую основу и поэтому предполагает, что его положения получат развитие в отраслевом и региональном законодательстве, в том числе на подзаконном уровне. Что касается законодательного закрепления четких механизмов реализации целей, принципов и направлений молодежной политики, то это в корне противоречит современным подходам к теории и практике государственного управления, суть которых сводится к следующему. Любая отраслевая государственная политика (в том числе молодежная) отличается динамическим характером, она меняется (по крайней мере, должна меняться) под влиянием внутренней и внешней среды; адаптироваться к этим изменениям; использует конструктивные и ограничивает действие деструк-

тивных факторов развития государства и общества; предполагает понятность, прозрачность и открытость в части инициирования, выработки и принятия управленческих решений и т.п. Именно поэтому, несмотря на то что механизмы реализации государственной политики должны быть научно обоснованными, едиными, целостными, сбалансированными, ресурсно обеспеченными, законными, демократичными, вряд ли их законодательное закрепление послужит повышению эффективности этой самой политики, поскольку разрушит объективные динамические характеристики последней.

Вызывает недовольство у оппонентов Закона и то, что в его тексте не обозначается механизм контроля реализации основных направлений молодежной политики. Между тем контроль и надзор не являются предметом данного Закона и ему подобных, поскольку все возможные варианты контроля (надзора) устанавливаются в соответствии с ч. 8 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [20]. По поводу же конкретной отраслевой государственной политики, каковой в данном случае является молодежная политика, то в части установления контроля (надзора) об этом в соответствующем Федеральном законе ничего не говорится.

В целом характер претензий и критических замечаний, раздающихся в адрес Закона «О молодежной политике в Российской Федерации», которые затрагивают проблему соотносительности данного Закона с уже существующими нормативными документами, действительно, вызывают вопросы. В связи с этим, безусловно, требуется соответствующий системный анализ, поскольку нельзя сбрасывать со счетов весь комплекс нормативно-правовых документов и принятых решений, существовавших на момент принятия Закона (и существующих теперь параллельно с ним). Не случайно эксперты на этапе обсуждения законопроекта терялись в догадках, а не предполагает ли новый Закон признание утратившими силу, например, двух прежних стратегических документов в сфере государственной молодежной политики — «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» (1993) [21] и «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (2014) [22]. Такие сомнения экспертов выглядят вполне обоснованными, поскольку новый Закон в каком-то смысле содержательно дублирует названные документы, не предусматривая одновременного сосуществования с ними.

Однако все это логично лишь на первый взгляд, поскольку в Законе «О молодежной политике в Российской Федерации» не признаются утратившими силу «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Соответственно, никакого противоречия между данными документами нет, но есть взаимодополняемость.

С другой стороны, постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» практически утратило к 2020 г. свою актуальность и «морально» устарело, поэтому ввиду принятия нового Закона возникшая коллизия была снята в его заключительных положениях [5, ст. 14].

Изложенное еще раз доказывает, что принятие Закона «О молодежной политике в Российской Федерации», определяющего политику государства и иных субъектов управления в сфере регулирования отношений, затрагивающих новые социальные генерации, не только не препятствует принятию дополнительных документов стратегического характера, но, напротив, предполагает дальнейшее развитие положений нового федерального документа.

Подводя итог приведенным размышлениям, отметим, что принятие нового Закона, определяющего стратегию государства и общества в отношении молодежи, может быть оценено как исторический шаг в эволюции молодежной политики в России. До него фактически отсутствовали единый подход к молодежной политике и понимание того, как она должна реализовываться в современных условиях. Каждый регион самостоятельно определял приоритеты в этой работе. Отсутствовал в полном объеме и соответствующий полноценный понятийный аппарат, законодательно закрепленный на общефедеральном уровне.

Наконец, вряд ли, можно было вести разговор о наличии системных подходов в отношении развития новых генераций, поскольку не было базового Федерального закона, а молодежная политика больше напоминала сферу предоставления услуг. Однако, чем дольше в решении проблем молодежи продолжала сохраняться ситуативность, тем плачевнее были соответствующие результаты.

В принятом Законе за всю законодательную историю управления молодежной сферой закреплены понятия молодежи, молодежной политики и ряд важнейших других. Более того, новый Закон расширил социальные возможности граждан в возрасте от 30 (прежняя возрастная граница молодого возраста) до 35 лет включительно (принятая в новом Законе), предоставив почти 13 млн человек право стать участниками программ, проектов, грантов, форумов, рассчитанных на молодежь.

Важно, что региональным властям придется теперь расстаться с порочной практикой снижения возраста молодежи ниже 35 лет для участия в тех или иных программах по социальным выплатам или обеспечению молодых людей жильем. Но при этом возрастной порог молодежи можно будет подтянуть до 35-летней планки (если таковая была снижена в законодательстве того или иного конкретного региона).

Безусловно, благодаря принятому Закону органы власти всех уровней получили более или менее четкий сигнал к работе с представителями но-

вых социальных генераций. Тем не менее следует учитывать, что одного лишь факта принятия Закона недостаточно, чтобы что-то существенно изменить в жизни молодых людей. Принятый документ предстоит наполнить конкретным, практическим содержанием, перейдя от рамочно-терминологического формата к реальным законодательным и управленческим механизмам решения молодежных проблем. Это должно отразиться и на том законодательстве, которое напрямую не связано с молодежной политикой.

Так или иначе, все же необходимо признать, что Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации» не только не замедляет инициированный Президентом России В.В. Путиным процесс конституционализации молодежной политики [23, с. 10–13], но, напротив, само его принятие свидетельствует о том, что конституционализация молодежной политики наконец вошла в свою завершающую стадию.

Библиографический список

1. Государственная молодежная политика в России: социально-психологические основания и технологии реализации. М., 2019.
2. Кочетков А.В. Конституционно-правовые источники в сфере государственной молодежной политики // «Черные дыры» в российском законодательстве. М., 2009. № 2. С. 13–17.
3. Меркулов П.А. Институциональные изменения государственной молодежной политики РФ как императив социального развития // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. Т. 15, № 5. С. 66–86.
4. Меркулов П.А. Эволюция молодежной политики в России в свете новых конституционных оснований: историко-политологические аспекты // Вестник государственного и муниципального управления. 2020. Т. 9, № 3. С. 12–31.
5. О молодежной политике в Российской Федерации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300003>
6. О внесении изменений в статьи 4 и 13 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300012>
7. Дюрягина К., Прах А. Молодежи такой закон не нужен. Ученые попросили президента отложить рассмотрение соответствующего закона // Коммерсантъ. 2020. 23 дек. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4626801>
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>
9. Лисовский В.Т. Эскиз к портрету: Жизненные планы, интересы, стремления советской молодежи (По материалам социологического исследования). М., 1969.
10. Белый О.И. Определение понятия «молодежь» // Теория и практика общественного развития. 2012. № 12. С. 156–158.
11. Усынина Н.И. Определение сущности понятия «молодежь» // Вестник Удмуртского университета. 2013. Вып. 1. С. 26–28.
12. Ильинский И.М. Государственная молодежная политика в СССР. М., 2017.
13. Ильинский И.М. Молодежь и молодежная политика. М., 2001.
14. Луков В.А. Теория молодежи: междисциплинарный анализ. М., 2012.

15. Сулакиин С.С. Современная государственная политика и управление. М., 2019.
16. Замахина Т. Плюс пять лет: Госдума повысила возраст молодежи до 35 лет // Российская газета. Столичный вып. № 291(8345) / Рубрика: Власть. 2020. 23 дек.
17. Официальный отзыв Правительства РФ от 20 окт. 2020 г. № 9737П-П8 «На проект Федерального закона № 993419-7 «О молодежной политике в Российской Федерации». URL: <http://client.consultant.ru/site/list/?id=1011235112>
18. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 9 нояб. 2020 г.). URL: <http://client.consultant.ru/site/list/?id=1011235112> (проверено: 17.03.2021).
19. Открытое письмо ученых «О законопроектах в сфере государственной молодежной политики, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 11 ноября 2020 года». URL: http://www.smibpress.ru/prezidentu_rossii-skoi_federacii_v.v-putinu_otkryt.pdf
20. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310018?index=0&rangeSize=1>
21. Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации: постановление ВС РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-1. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-vs-rf-ot-03061993-n-5090-1/>
22. Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29 нояб. 2014 г. № 2403-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201412080039?index=2&rangeSize=1>
23. Кочетков А.В. Конституционализация государственной молодежной политики в России // Закон и право. 2009. № 9. С. 10–13.